

Kamervragen

Een Enquête onder Leden van Eerste en Tweede Kamer

Parlementsonderzoek 2017

**verslag aan de
Staatscommissie Parlementair Stelsel**

Rudy B. Andeweg
Cynthia M.C. van Vonno
(Instituut Politieke Wetenschap, Universiteit Leiden)

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Hoofdstuk 1 Kamerleden over democratie	5
<i>Democratie a la carte</i>	7
<i>Verschillen naar partijen</i>	10
<i>Kiezers en gekozenen over democratie</i>	10
Hoofdstuk 2 Kamerleden en de kiezers	12
<i>Rolopvattingen</i>	12
<i>'De kloof tussen kiezers en gekozenen'</i>	16
Hoofdstuk 3 Kamerleden en de regering	20
<i>Spanning tussen norm en feit</i>	20
<i>Regeerakkoorden</i>	21
<i>Meerderheids- of minderheidscoalities</i>	23
<i>Kamerleden en Europese beleidsvorming</i>	24
Hoofdstuk 4 Kamerleden en het tweekamerstelsel	27
<i>De 'meerwaarde' van de Eerste Kamer en van de Tweede Kamer</i>	27
<i>Hervormingen van het tweekamerstelsel</i>	31

Inleiding

Dit is een eerste verslag van de uitkomsten van het Parlementsonderzoek 2017. Dit 7^{de} parlementsonderzoek (1968, 1972, 1979, 1990, 2001, 2006 en 2017¹) is mogelijk gemaakt door subsidies van de staatscommissie parlementair stelsel, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden.

In het kader van dit onderzoek is er contact geweest tussen de Staatscommissie en de voorzitters van beide Kamers om medewerking te verkrijgen, en is de vragenlijst ook door de onderzoekers aan beide voorzitters toegelicht. Ten overvloede zij vermeld dat de onderzoekers onafhankelijk van ministerie, Staatscommissie en Kamervoorzitters hebben kunnen werken en dat er ook geen enkele bemoeienis is geweest met de in dit rapport weergegeven bevindingen, conclusies of interpretaties.

In de afgelopen decennia zien wij een afnemende bereidheid van Kamerleden om aan onderzoek zoals dit medewerking te verlenen. Aan deelnemende Kamerleden is steeds toegezegd dat zij niet op naam of op naam herleidbaar zullen worden geciteerd. Angst voor negatieve publiciteit is daarom waarschijnlijk niet de reden van de afnemende respons. Het lijkt eerder te gaan om de toegenomen werkdruk in combinatie met een toename van het aantal verzoeken om aan onderzoek mee te werken. Om toch zoveel mogelijk Kamerleden te bewegen wel in te stemmen met een vraaggesprek is de omvang van de vragenlijst drastisch gereduceerd. Terwijl de vraaggesprekken in eerdere Parlementsonderzoeken ruim een uur duurden, was het tijdsbeslag dit keer beperkt tot gemiddeld 40 minuten bij Tweede Kamerleden en 50 minuten bij Eerste Kamerleden. Een deel van de tijdwinst is geboekt door persoonlijke gegevens van Kamerleden tevoren te verzamelen met medewerking van het Parlementair Documentatie Centrum en deze ter verificatie en eventueel aanvulling na het vraaggesprek bij het Kamerlid achter te laten. Een ander deel van de tijdwinst is gerealiseerd door de vragen zoveel mogelijk te beperken tot opvattingen en slechts bij uitzondering naar ervaringen te vragen. Deze keuze is mede ingegeven door het feit dat zeker nieuw verkozen Tweede Kamerleden niet of nauwelijks ervaring hebben kunnen op doen met wetgevende en controlerende taken vanwege de lange duur van de kabinetsformatie na de verkiezingen in maart 2017.

De relatie met de Staatscommissie en de daarmee samenhangende aanbeveling door de Kamervoorzitters heeft waarschijnlijk een positief effect gehad op de respons. Daarbij moet worden aangetekend dat het feit dat het Parlementsonderzoek ook door de Staatscommissie gebruikt zou worden voor één fractie in de Eerste Kamer en een enkel lid van de Tweede Kamer juist aanleiding was om niet mee te werken.

De timing bleek achteraf niet gelukkig. Het veldwerk moest in de maanden oktober en november 2017 plaats vinden om in januari 2018 te kunnen rapporteren. Tegen de verwachting trad het nieuwe kabinet pas eind oktober aan en werd de Kameragenda daarna snel zoveel drukker dat veel gemaakte afspraken voor een vraaggesprek moest worden uitgesteld, sommige tot na het kerstreces.

In totaal zijn er vraaggesprekken gerealiseerd met 59 Eerste Kamerleden (79 procent) en 92 Tweede Kamerleden (61 procent). De omvang van de respons is voor elite-onderzoek relatief hoog, maar niet alle fracties zijn evenredig in onze dataset vertegenwoordigd. Voor de Tweede Kamer zijn wel alle fracties vertegenwoordigd en kunnen de antwoorden gewogen worden naar omvang van de fractie. Zoals vermeld, heeft één fractie in de Eerste Kamer medewerking geweigerd, en daardoor biedt weging naar fractie-omvang voor de analyse van antwoorden in de Eerste Kamer geen oplossing (wat er niet is kan immers niet gewogen worden). In dit verslag is daarom niet van weging gebruik gemaakt, maar is incidenteel wel melding gemaakt van een mogelijk onrepresentatieve uitkomst.

De opbouw van dit rapport sluit aan bij de *Probleemverkenning* van de Staatscommissie. Daarin worden vier verschijningsvormen van de parlementaire democratie onderscheiden aan de hand van 1) de relatie van het parlement met de kiezers; 2) de relatie met boven- en sub nationale bestuurslagen; 3) de relatie tussen regering en parlement; en 4) de relatie tussen de twee Kamers. Deze probleemverkenning spitst zich toe op zes thema's: politieke vertegenwoordiging, politieke partijen; de kabinetsformatie; weerbare democratie; domeinverkleining; en het tweekamerstelsel.

Na een hoofdstuk waarin de opvattingen over democratie van de Kamerleden worden besproken volgt Hoofdstuk 2 over roloppvattingen m.b.t. politieke vertegenwoordiging, en opvattingen over de relatie (of 'kloof') met de kiezers. Hoofdstuk 3 bespreekt de verhouding tussen parlement en regering met speciale aandacht voor de kabinetsformatie. Een apart deel van dit hoofdstuk gaat in op de rol van het parlement in de Europese besluitvorming. Hoofdstuk 4, tenslotte, gaat in op de opvattingen van Kamerleden over het tweekamerstelsel.

Thema's/verschijningsvormen	Parl/kiezers	Parl/EU	Parl/Regering	EK/TK
representatie	Hoofdstuk 2			
partijen				
kabinetsformatie			Hoofdstuk 3	
Weerbare democratie				
Europese integratie		Hoofdstuk 3		
tweekamerstelsel				Hoofdstuk 4

Waar mogelijk worden in elk hoofdstuk steeds drie vergelijkingen getrokken: tussen leden van Eerste en Tweede Kamer; door de tijd, en tussen Kamerleden van verschillende partijen. Bij deze laatste vergelijking wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen de fracties van een partij in de Eerste en Tweede Kamer omdat anders de aantallen te klein zouden worden. Ook wordt nooit het standpunt genoemd van een fractie waarvan slechts één Kamerlid is ondervraagd. Een enkele keer kon nog een vierde vergelijking, tussen de opvattingen van Kamerleden en van kiezers, worden gemaakt. Bewust is afgezien van een concluderend hoofdstuk. De doelstelling van dit project was vooral om de Staatscommissie te voorzien van

feitenmateriaal, niet zozeer van een eigen interpretatie.

De onderzoekers zijn veel dank verschuldigd aan de Kamerleden die hebben meegewerkt, aan de Kamervoorzitters voor hun aanbeveling, aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden voor hun financiële steun, aan de leden en medewerkers van de Staatscommissie Parlementair Stelsel, aan het Parlementair Documentatie Centrum, en aan de studentassistenten Rick van Well, Lianne Jeurissen, Sietse Papenburg en Maria Tiggelaar.

Wij zijn de overige leden van de Werkgroep Parlementsonderzoek 2017 (Prof. dr. J.J.A. Thomassen (Universiteit Twente), Dr A. Hakhverdian (Universiteit van Amsterdam), en Dr. T.P. Louwerse (Universiteit Leiden) erkentelijk voor hun commentaar op een eerdere versie van dit rapport.

Bijzondere vermelding verdienen de 22 interviewers:

Alide Groeneveld
Annelies Riezebos
Annemarieke Voorluijs
Britt Hulsebosch
Charlot Oltman
Daan Warmerdam
Danielle van Hal
Jaap Valkenburg
Lisa Vogelaar
Lianne Jeurissen
Lianne Trouw
Maartje Scheijen
Maria Tiggelaar
Meindert Heres Hoogerkamp
Michael Mackloet
Nikki Gommers
Rick van Well
Sarissa Bosman
Sietse Papenburg
Stella Letschert
Steven van der Plas
Wendelien Jongepier

Hoofdstuk 1: Kamerleden over democratie

Over het algemeen zijn Nederlandse parlementariërs tevreden over de wijze waarop de democratie in ons land functioneert, en net als onder de bevolking is deze tevredenheid door de tijd toegenomen. Was in 2001 79 procent van de Tweede Kamerleden tamelijk tot zeer tevreden, in 2006 was dat 81 procent, en nu in 2017 is het 90 procent. Dat laatste percentage is echter vertekend doordat niet alle fracties evenredig aan ons onderzoek hebben meegewerkt. Wanneer we door weging compenseren voor de ongelijke deelname was ook in 2017 het percentage tamelijk tot zeer tevreden 81 procent. Naar alle waarschijnlijkheid heeft hier dus geen verandering plaats gevonden. Eerste Kamerleden – voor wie we geen eerdere metingen hebben, zijn ook tevreden, maar iets terughoudender: 84 procent van de senatoren is tamelijk tot zeer tevreden over het functioneren van de democratie. De tevredenheid is het minst bij PVV (75 procent niet erg tot helemaal niet tevreden), en SP (27 procent niet erg tot helemaal niet tevreden), en het grootst bij CU en SGP (100 procent tamelijk tot zeer tevreden) en VVD (96 procent tamelijk tot zeer tevreden).

Deze tevredenheid betreft het functioneren van de democratie in het algemeen. Om te achterhalen welke aspecten van democratie Kamerleden het meest belangrijk vinden en in hoeverre zij van mening zijn dat het betreffende aspect in Nederland ook feitelijk van toepassing is, hebben wij hen vragen gesteld over vijf modellen van democratie zoals die uit de theorievorming over democratie vallen af te leiden (zie tabel 1):

Tabel 1: modellen en aspecten van democratie

Electoraal democratie	'dat nationale verkiezingen vrij en eerlijk verlopen'
	'dat verschillende politieke partijen duidelijke alternatieven aanbieden ten opzichte van elkaar'
Liberaal democratie	'dat rechters iedereen gelijk behandelen'
	'dat rechters in staat zijn om de regering een halt toe te roepen wanneer deze haar bevoegdheden overschrijdt'
	'dat er een duidelijke scheiding is tussen de taken van het parlement en die van de regering'
Inclusieve democratie	'dat leden van alle groepen in de samenleving – zowel mannen als vrouwen, jong en oud, arm en rijk, autochtoon en mensen met een migratie-achtergrond, hoog- en laagopgeleid – ook in het parlement zitten'
	'dat de overheid niet alleen doet wat de meerderheid wil, maar ook rekening houdt met standpunten van de minderheid'
Pendule democratie	'dat de media de bevolking betrouwbare informatie geven om de regering te beoordelen'
	'dat er na verkiezingen, als blijkt dat een meerderheid van de kiezers ontevreden is over het regeringsbeleid in de afgelopen periode, er een volledige wisseling van de wacht plaats vindt. Met andere woorden, dat de nieuwe regering bestaat uit partijen die allemaal niet in de vorige periode hebben meegeregeerd'
Participatieve democratie	'dat burgers ook buiten verkiezingen voldoende mogelijkheden hebben om invloed uit te oefenen op het overheidsbeleid'
	'dat de bevolking het laatste woord heeft over de belangrijkste kwesties door er rechtstreeks over te stemmen in een referendum'

electorale democratie (ook wel het minimalistische democratiemodel genoemd) waarin eerlijke verkiezingen zijn en de politieke partijen een duidelijke keuze mogelijk maken; *liberale democratie* (of rechtstatelijke democratie) waar de rechter onpartijdig is en er sprake is van 'checks and balances'; *inclusieve democratie* (soms opgesplitst in descriptieve democratie en consensusdemocratie) waarin het parlement een afspiegeling is van de bevolking en rekening wordt gehouden met de minderheid; *pendule democratie*, waarin de media de kiezer goed informeren over de regering en onvrede over die regering ook uitmondt in een machtswisseling; en *participatieve democratie*, waarin burgers ook buiten verkiezingen invloed kunnen uitoefenen, en zij zich over belangrijke kwesties zelf kunnen uitspreken door middel van een referendum.

De Kamerleden is gevraagd om eerst met een cijfer tussen 0 en 10 aan te geven hoe belangrijk het betreffende aspect is voor een democratie, en vervolgens om ook met een cijfer tussen 0 en 10 aan te geven in hoeverre dit feitelijk op Nederland van toepassing is. De gemiddelde cijfers zijn weergegeven in onderstaande figuren.

Belang v. feitelijke situatie

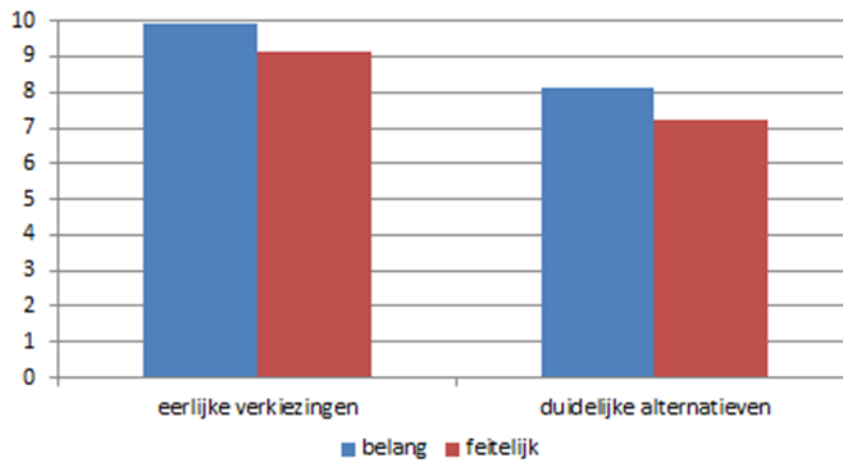
Het eerste dat opvalt, is dat het gemiddelde cijfer voor de feitelijke situatie in ons land (rode balk) altijd lager is dan het gemiddelde cijfer voor het democratisch belang van dat aspect (blauwe balk). Die twee mogen niet zomaar vergeleken worden, maar het is een nuancering van de grote algemene tevredenheid over de Nederlandse democratie wanneer de feitelijk toepassing laag scoort van iets dat van groot democratisch belang wordt geacht. Het meest duidelijke voorbeeld betreft de rol van de media bij het in staat stellen van de burger om de regering te beoordelen: dit wordt zeer belangrijk geacht (9,4 – de derde hoogste score), maar de feitelijke uitvoering wordt slechts met een 6,2 gewaardeerd. Iets vergelijkbaars is te zien bij de eis dat burgers ook buiten verkiezingen invloed kunnen uitoefenen (8,3 voor het belang, 6,3 voor de uitvoering). Het criterium dat het parlement de bevolkingssamenstelling goed weerspiegelt wordt weliswaar matig belangrijk geacht (gemiddeld 7,7), maar de feitelijke uitvoering krijgt een onvoldoende (5,3).

Democratie a la carte

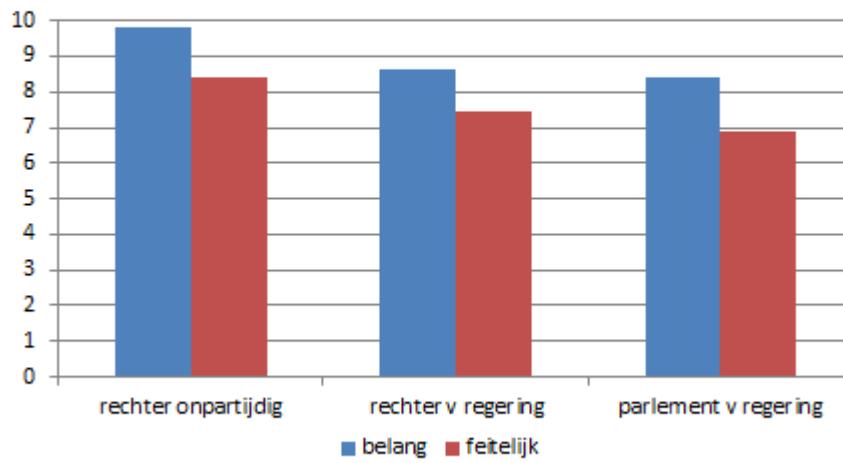
Wat ook duidelijk is, is dat de genoemde democratiemodellen als zodanig niet erg leven onder Kamerleden: zij opteren niet voor een *set menu*, maar kiezen *a la carte*. De oordelen over het belang van aspecten die de literatuur als verwant ziet lopen vaak sterk uiteen (op geaggregeerd niveau, maar ook bij individuele Kamerleden). De meest in het oog springende voorbeelden zijn bij pendule democratie waar het uiterst belangrijk wordt geacht dat de media de burgers in staat stellen om het regeringsbeleid te beoordelen, maar dat onvrede met het beleid zou moeten resulteren in een echte wisseling van de wacht wordt van alle bevraagde aspecten het minst belangrijk gevonden (gemiddeld 3,0). Bij participatieve democratie behoort inspraak ook buiten verkiezingen tot de belangrijkste aspecten, maar het referendum is het op één na minst belangrijke aspect. En bij inclusieve democratie worden beide aspecten best van belang geacht, maar rekening houden met het standpunt

Figuren 1 a t/m e

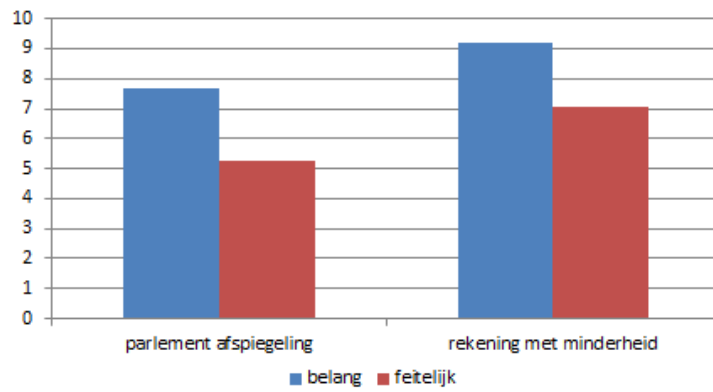
Electorele democratie



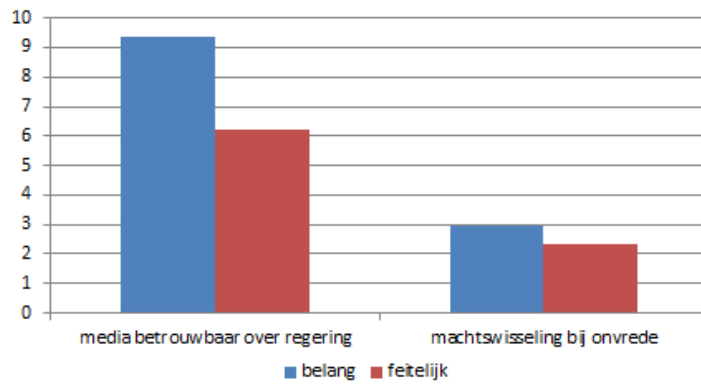
Liberaale democratie



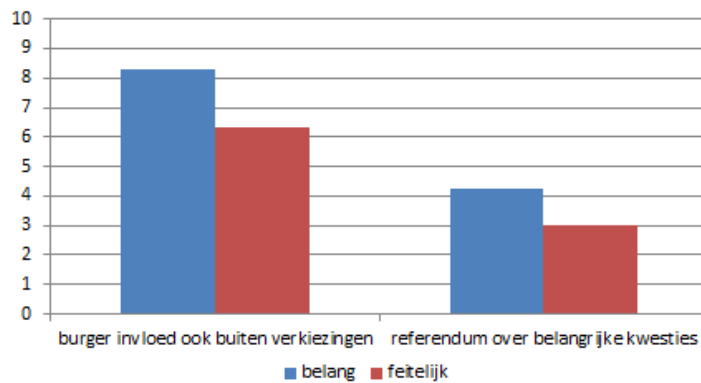
Inclusieve democratie



Pendule democratie



Participatieve democratie



van de minderheid wordt wel aanmerkelijk belangrijker gevonden dan het parlement als afspiegeling van de bevolking.

Verschillen naar partij

Kamerleden verschillen in hun waarderingen van belang en feitelijke situatie, maar die verschillen zijn niet gerelateerd aan de Kamer waarin zij hun zetel hebben. Wel zijn er soms grote verschillen tussen de partijen. Het belang van vrije en eerlijke verkiezingen, van duidelijke verschillen tussen de partijen, van gelijke behandeling door de rechter, van het rekening houden met de opvattingen van de minderheid, en van betrouwbare informatievoorziening over het regeringsbeleid door de media wordt parlementsbreed gedeeld, maar dat de rechter een regering die buiten haar bevoegdheden treedt een halt moet kunnen toeroepen weegt bij de SGP (7,7) minder zwaar dan bij andere fracties. Een goede machtscheiding tussen regering en parlement wordt bij PVV en PvdD (resp. 9,3 en 9,5) juist bovengemiddeld belangrijk gevonden. Aan het parlement als afspiegeling wordt sterk gehecht bij Denk en de PvdD (resp. 10 en 9,7). Bij de VVD (6,8) en PVV (6,5) wordt er niet sterk aan de afspiegelfunctie gehecht. Dat onvrede tot een wisseling van de wacht leidt leeft sterk bij de PvdD (8,3), maar minder bij 50Plus (6,2). Bij het referendum zien we een duidelijke tweedeling tussen partijen die dit belangrijk vinden (50Plus, PvdD, en PVV scoren allemaal een 9,0 of hoger) en in mindere mate SP (7,4) en de overige partijen, waarbij de SGP met een score van 0,0 aangeeft totaal geen belang te hechten aan het referendum.

Ook bij de beoordeling van de feitelijke situatie zijn er enkele opvallende verschillen tussen Kamerleden van verschillende partijen. De PVV is het meest kritisch over de onpartijdigheid van de rechter en diens vermogen een regering die haar boekje te buiten gaat terug te fluiten (in beide gevallen 4,5). Ook ChristenUnie en SGP zijn wat dat laatste betreft slechts matig tevreden (respectievelijk 6,4 en 6,7). Denk is het minst te spreken over de machtscheiding tussen regering en parlement (3,7). Het oordeel over het rekening houden met de minderheid is lager dan gemiddeld bij Denk (3,7) en PVV (5,8) terwijl VVD (8,0) en CDA (7,6) hiervoor bovengemiddeld hoge waarderingen geven.

Kiezers en gekozenen over democratie

De belangrijke vraag hoe de democratieopvattingen van de elite (althans de Kamerleden) zich verhouden tot die van de gewone burgers laat zich helaas slechts gedeeltelijk beantwoorden. Eerder zijn soortgelijke vragen wel gesteld aan burgers, zoals in het ook in Nederland gehouden *European Social Survey* (ESS, de 6^{de} editie uit 2012) en in het Lokaal Kiezersonderzoek (LKO) uit 2016, maar de gebruikte vraagstelling leende zich niet altijd voor een onderzoek onder Kamerleden en de focus op het gemeentelijk niveau in het Lokaal Kiezersonderzoek staat soms ook vergelijking in de weg. Interessante voorbeelden zijn het relatief geringe belang dat lokale kiezers hechten aan een duidelijke keuze tussen alternatieven bij verkiezingen (6,7 tegenover 8,1 bij Kamerleden), aan de gemeenteraad/het parlement als afspiegeling van de plaatselijke bevolking (6,7 tegenover 7,7 bij Kamerleden) en aan machtscheiding tussen raad en college ofwel parlement en regering (6,9 tegenover

8,4 bij Kamerleden). Het lijkt waarschijnlijk dat deze verschillen eerder terug te voeren zijn tot het onderscheid lokaal/nationaal dan tot het onderscheid burgers/Kamerleden.

Een opvallende overeenkomst tussen Nederlandse burgers en parlementariërs is het relatief grote belang dat wordt toegekend aan vrije en eerlijke verkiezingen (8,9 in ESS, 8,5 in LKO en 10 onder Kamerleden), een onpartijdige rechter (8,9 in ESS en 9,9 onder Kamerleden) en een rechter die zo nodig de regering kan terugfluiten (8,4 in ESS en 8,7 onder Kamerleden). Op basis van andere vragen (gelijke behandeling, transparante besluitvorming) concludeert ook het Lokaal Kiezersonderzoek: 'Naast het minimalistische principe van vrije en eerlijke verkiezingen, benadrukken Nederlanders dus sterk de procedurele kwaliteit van het openbaar bestuur' (Van der Meer & Van der Kolk 2016, 17). Wel moet worden aangetekend dat enkele Kamerleden bij hun beantwoording aangaven een onpartijdige rechter zeer belangrijk te achten, maar dit eerder met de rechtsstaat dan met de democratie te associëren.

Op twee punten lijkt er wel verschil tussen kiezers en gekozenen qua democratie opvatting. In het ESS is bijvoorbeeld gevraagd naar het belang en de feitelijke situatie met betrekking tot 'het afstraffen in verkiezingen van regeringspartijen als zij slecht hebben gepresteerd'. Het gemiddelde cijfer dat Nederlandse burgers hieraan gaven qua belangrijkheid is 8,0 en qua feitelijke uitvoering 5,5. Hoewel de vraagstelling niet identiek is aan die in het Parlementsonderzoek, lijkt dit er op te duiden dat de penduledemocratie aanmerkelijk hoger scoort onder burgers dan onder Kamerleden. Minder verrassend is dat de burgers meer belang hechten aan het referendum (7,2 in ESS, waarbij bedacht moet worden dat alle scores onder burgers lager zijn) dan de Kamerleden (4,2). Wanneer wij bedenken dat de vraag over het referendum door Nederlandse burgers beantwoord is in een context waarin het vooral om het correctieve referendum gaat, kunnen wij beide aspecten samen nemen en voorzichtig concluderen dat de Nederlandse burger meer belang hecht aan de mogelijkheid om via verkiezingen of referendums onvrede over het gevoerde beleid een stem te geven, en dat juist de beleidsmakers (althans de Kamerleden) daarvan minder gecharmeerd zijn.

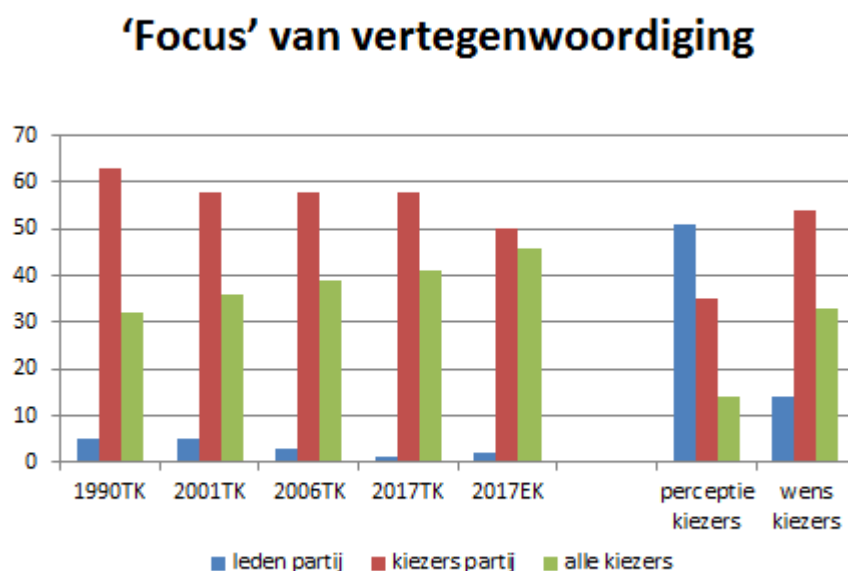
Hoofdstuk 2: Kamerleden en de kiezers

Het parlement vormt in een parlementaire democratie de schakel tussen de kiezers enerzijds en de regering anderzijds. In dit hoofdstuk bezien we de relatie met de kiezers, in het volgende hoofdstuk die met de regering. Als het gaat om de verhouding tot de kiezers bespreken wij achtereenvolgens twee thema's: de opvattingen van Kamerleden over hun rol als volksvertegenwoordiger, en hun opvattingen over 'de kloof' tussen kiezers en gekozenen.

Rolopvattingen

In de literatuur over parlementariërs als volksvertegenwoordigers wordt onderscheid gemaakt tussen de 'focus' van vertegenwoordiging (wie worden vertegenwoordigd?) en de 'stijl' van vertegenwoordiging (hoe worden zij vertegenwoordigd?). Ten aanzien van de focus van vertegenwoordiging is aan Kamerleden gevraagd of zij zichzelf in de eerste plaats beschouwen als vertegenwoordiger van de leden van hun partij, van de kiezers van hun partij, of van alle kiezers.

Figuur 2 (%)



Figuur 2 laat zien dat het beeld vanaf 1990 voor de Tweede Kamer redelijk stabiel is. Zo'n kleine 60 procent van de Tweede Kamerleden ziet zichzelf vooral als vertegenwoordiger van de kiezers van hun partij (in 2017 bij weging zelfs iets meer: 61,5 procent). In de Eerste Kamer, waar de vraag alleen dit jaar is gesteld, ligt dat percentage iets lager (50 procent), wat niet verwonderlijk is gezien de indirecte verkiezing van die Kamer. Het percentage dat zich vooral ziet als vertegenwoordiger van alle kiezers is in de Eerste Kamer amper lager dan het percentage vertegenwoordigers van de kiezers op de eigen partij. Bij de beantwoording van

deze vraag – en eigenlijk van alle vragen die over vertegenwoordiging – gaven diverse senatoren te kennen moeite te hebben met de beantwoording: ‘Wij (Eerste Kamerleden) zijn volksvertegenwoordigers, maar wel volksvertegenwoordigers met de specifieke opdracht wetten te controleren. Deze vraag is niet erg geschikt voor de Eerste Kamer’ is een typerende nuancerings.

In de Tweede Kamer neemt het percentage vertegenwoordigers van alle kiezers van onderzoek tot onderzoek minimaal toe, maar over de hele periode van 1990 tot 2017 is hier toch sprake van een substantiële toename. Kamerleden die zichzelf vooral zien als vertegenwoordigers van de leden van hun partij waren altijd al dun gezaaid en zijn nu vrijwel verdwenen.

De kiezers nemen dat echter niet waar. In het Nationaal Kiezers Onderzoek (NKO) van dit jaar¹ zijn dezelfde opties aan kiezers voorgelegd met de vraag hoe ‘Tweede Kamerleden zich vandaag de dag feitelijk gedragen’. De helft van hen percipieert Kamerleden vooral als vertegenwoordigers van de leden van hun partij – de grootste categorie. Wat kiezers waarnemen is eigenlijk het omgekeerde van wat Kamerleden antwoorden. Dat is opvallend, want wat kiezers wenselijk vinden is ook gevraagd, en dat komt weer dicht bij wat Kamerleden beogen.

De verschillen tussen de partijen zijn niet groot. Bij geen enkele partij zijn er veel vertegenwoordigers van de eigen leden. Het percentage vertegenwoordigers van alle kiezers is het hoogste bij CDA en SGP.

In de meeste andere landen waar dit soort onderzoek is gedaan is er een aparte antwoordcategorie voor parlementariërs die zichzelf vooral zien als vertegenwoordiger van het district waarin zij zijn gekozen. Gegeven het Nederlandse kiesstelsel is deze optie in het Parlementsonderzoek nooit aangeboden, maar dit wil niet zeggen dat de vertegenwoordiging van de eigen regio er helemaal niet toe doet. Wij hebben ook gevraagd hoe belangrijk voor het Kamerlid de vertegenwoordiging is van bepaalde groepen in de samenleving, waaronder ook de eigen regio. 74 procent vond het tamelijk of zeer belangrijk om de eigen regio te vertegenwoordigen. Dat is meer dan het aantal Kamerleden dat het belangrijk vindt ‘bepaalde religieuze groepen of kerken’ te vertegenwoordigen (59 procent), maar minder dan de Kamerleden die het belangrijk vinden jongeren, ouderen, laagopgeleiden, vrouwen of culturele minderheden te vertegenwoordigen. Er is hier echter een duidelijk verschil tussen Tweede Kamerleden die in de Randstadprovincies wonen (Noord- en Zuid-Holland, Utrecht) en Tweede Kamerleden die elders in het land wonen: van de Randstedelijke Kamerleden vindt een minderheid (45 procent) het tamelijk tot zeer belangrijk om de eigen regio te vertegenwoordigen, terwijl 86 procent van de Kamerleden van buiten de Randstadprovincies

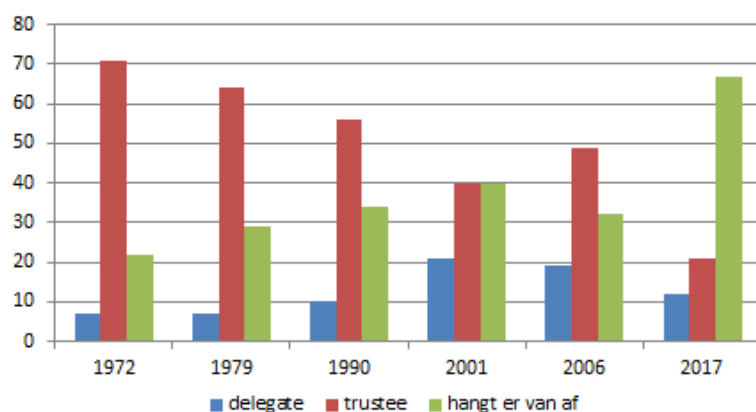
¹ Met dank aan de leiding van het NKO 2017 voor het ter beschikking stellen van de data. Nadrukkelijk zij daarbij vermeld dat de data nog worden opgeschoond en dat het hier om voorlopige uitkomsten gaat.

dit tamelijk tot zeer belangrijk vindt.

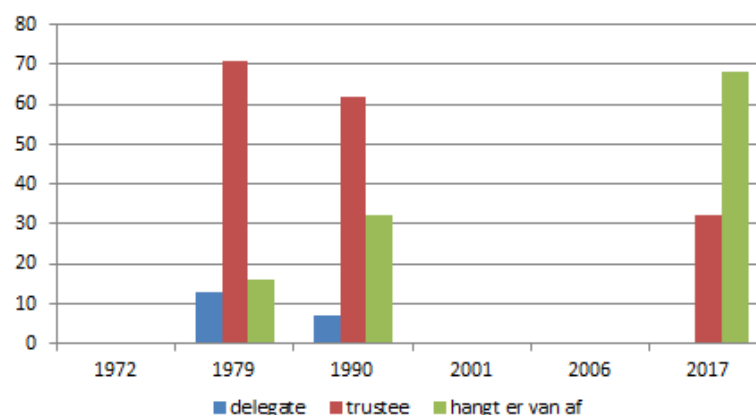
Ten aanzien van de 'stijl' van vertegenwoordiging wordt traditioneel onderscheid gemaakt tussen parlementariërs die het als hun taak zien de opvattingen van hun kiezers zo getrouw mogelijk te vertegenwoordigen – ook als zij er zelf anders over denken ('delegates' - lasthebbers) en parlementariërs die het als hun taak zien hun eigen oordeel te geven – ook als de kiezers daar anders over denken ('trustees' - gemachtigden). Om dit in kaart te brengen wordt aan Kamerleden gevraagd wat een Kamerlid zou moeten doen wanneer de meeste van de kiezers op zijn of haar partij een andere mening hebben dan hij- of zichzelf:

Figuur 3 a, b (%)

'Stijl' van vertegenwoordiging: TK



'Stijl' van vertegenwoordiging: EK



stemmen in overeenstemming met de mening van de kiezers ('delegates') of volgens de eigen mening ('trustees').

In Nederland is voor de Tweede Kamer eerder vanaf 1972 een trend geconstateerd waarbij het percentage 'trustees' geleidelijk afnam terwijl de categorie 'delegates' slechts zeer beperkt groeide. Wat wel toenam was het aandeel Kamerleden dat niet duidelijk kon kiezen tussen de twee rolopvattingen, maar antwoordde dat het 'ervan afhangt' of zij de eigen mening of die van de kiezers zouden volgen. De laatste editie van het Parlementsonderzoek, uit 2006, liet echter een omkering van die trend zien, en het is dus de vraag of dit een eenmalige 'blijf' was, of dat 2006 een echt keerpunt was.

Figuur 3a laat zien dat er geen omkering is van de trend naar minder Kamerleden met een 'trustee' rolopvatting: in 2006 groeide het percentage 'trustees' om onduidelijke redenen weliswaar enigszins, maar in 2017 heeft nog amper 21 procent deze rolopvatting (tegen 70 procent in 1970). Terwijl het percentage 'delegates' met 12 procent niet toeneemt, maar zelfs iets daalt ten opzichte van 2001 en 2006, laat de antwoordcategorie 'het hangt ervan af' het omgekeerde beeld zien van dat van de 'trustees': van amper 20 procent in 1972 naar 67 procent in 2017.

Aan leden van de Eerste Kamer is deze vraag slechts drie keer gesteld: in 1979, 1990 en 2017 (zie figuur 3b). Hoewel het percentage trustees steeds iets hoger ligt dan in de Tweede Kamer, en hoewel de 'delegates' in 2017 zelfs geheel uit de senaat verdwenen zijn, laat de Eerste Kamer in feite dezelfde ontwikkeling in rolopvatting zien als de Tweede Kamer: in beide Kamers is het steeds minder vanzelfsprekend geworden om de eigen mening altijd te laten prevaleren bij een verschil van mening met de kiezers van de eigen partij. Overigens nuanceren diverse Eerste Kamerleden de relevantie van deze vraag voor de Senaat: 'dat speelt hier niet zo', 'dat is meer iets voor de Tweede Kamer', 'hier zouden wij dat niet zo snel tegenkomen'.

Er zijn duidelijke verschillen tussen Kamerleden van verschillende partijen: bij de PVV (50 procent), en in veel mindere mate bij de SP (18 procent) vindt de rolopvatting van de 'delegate' relatief veel aftrek, terwijl er relatief meer 'trustees' te vinden zijn bij CDA en PvdA (resp. 38 en 36 procent) en vooral bij de SGP (67 procent).

De sterke toename van het percentage Kamerleden in beide Kamers voor wie 'het ervan afhangt' of zij bij een verschil van mening hun kiezers of hun eigen opvatting volgen doet intussen wel de vraag rijzen waarvan dat dan afhangt. Een eerste blik op de betreffende antwoorden leert dat veel Kamerleden hier onderscheid maken tussen 'principiële vraagstukken' (de doodstraf, medisch-ethische kwesties en militaire missies worden als voorbeelden genoemd) waarbij de eigen mening de doorslag geeft ('je moet jezelf altijd in de spiegel kunnen aankijken') en andere onderwerpen, waar eventueel de opvatting van de kiezer zwaarder weegt. Enkele Kamerleden draaien dat om: als iets voor de eigen kiezers een fundamenteel punt is en mogelijk ook de reden om op de partij te stemmen, dan volg je de

kiezers, maar op andere punten die voor de kiezer minder belangrijk zijn, maar waarover zij wel een mening hebben, wordt er meer ruimte gezien om de eigen opvatting te volgen.

De meeste Kamerleden die 'dat hangt ervan af' antwoordden geven dat antwoord echter omdat zij de vraagstelling niet adequaat vinden ('Ik vind het niet goed geformuleerd', 'dit is een onzinnige vraag', 'zo werkt het dus helemaal niet'). Soms is dat omdat zij de tegenstelling tussen de eigen mening en de mening van de kiezers op de partij gekunsteld vinden: 'ik volg mijn eigen mening, maar je vormt die mening ook in wisselwerking met de mening van je kiezers'. Maar vaker missen Kamerleden een antwoordmogelijkheid die recht doet aan het belang van het verkiezingsprogramma: 'Staatsrechtelijk zit je er zonder last of ruggespraak, tegelijk leven we in een partijdemocratie'.

Afgezien van een tevoren gemaakt gravamen beschouwen veel Kamerleden zich gecommitteerd aan het verkiezingsprogramma, ook als de meeste kiezers van hun partij het niet met een bepaald punt uit dat programma eens zijn: 'ze wisten tevoren dat dit ons standpunt is'. Het moeilijkst hebben sommige van deze Kamerleden met het stemmen op een aspect uit het regeerakkoord dat niet in het eigen verkiezingsprogramma stond, en evenmin geapprecieerd wordt door de eigen kiezers.

De toelichting op 'dat hangt ervan af' zijn niet heel verschillend in de twee Kamers. Wel merken enkele senatoren op dat zij dit in de Eerste Kamer minder snel tegen komen dan in de Tweede Kamer.

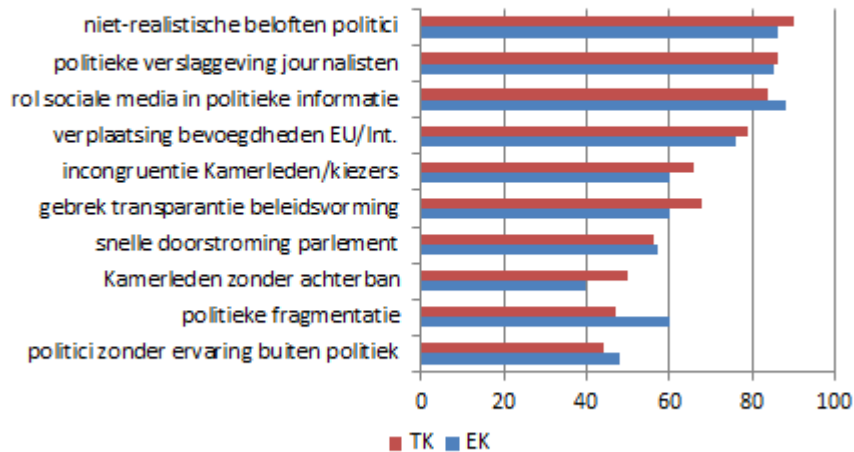
'De kloof tussen kiezers en gekozenen'

Van de ondervraagde Kamerleden is 76 procent van oordeel dat er in Nederland inderdaad een kloof bestaat tussen kiezers en gekozenen. Eerste Kamerleden zijn iets vaker overtuigd van het bestaan van een dergelijke kloof (81 procent) dan Tweede Kamerleden (72 procent). Voor de Eerste Kamer ontbreken referentiepunten uit het verleden, maar in de Tweede Kamer is sprake van een langzame toename (63 procent in 2001, 66 procent in 2006, en nu dus 72 procent). Die toename lijkt vooral toe te schrijven aan de entree van bijvoorbeeld de PVV en Denk, waar alle ondervraagde Kamerleden zo'n kloof tussen kiezers en gekozenen waarnemen. Ook bij de SP wordt deze overtuiging breed gedeeld (93 procent). Er is meer twijfel aan het bestaan van de kloof bij GroenLinks waar slechts 64 procent een kloof percipieert, en zeker bij VVD (54 procent) en SGP (33 procent).

Ook sceptici ten aanzien van het bestaan van een dergelijke kloof tussen kiezers en gekozenen in het algemeen zullen wel erkennen dat er delen van de bevolking zijn met een gering vertrouwen in de politiek. Aan alle Kamerleden (dus ongeacht of zij geloven in het bestaan van een kloof) is een aantal mogelijke oorzaken van laag politiek vertrouwen bij een deel van de bevolking voorgelegd met het verzoek daarbij aan te geven hoe belangrijk men die acht.

Figuur 4 (% tamelijk tot zeer belangrijk)

Oorzaken laag vertrouwen deel bevolking



Omdat dit potentiële oorzaken betreft die vaker worden geopperd is het niet verwonderlijk dat zij allemaal wel tamelijk tot zeer belangrijk worden geacht door een substantieel aantal Kamerleden (figuur 4). De verschillen tussen Eerste en Tweede Kamerleden zijn in de meeste gevallen klein. Een uitzondering is bijvoorbeeld dat onder senatoren de fragmentatie van het politieke landschap vaker belangrijk wordt gevonden.

Het is opmerkelijk dat het 'door politici doen van te veel beloften die zij niet kunnen waarmaken' onder Tweede Kamerleden het vaakst belangrijk wordt gevonden en bij Eerste Kamerleden op de tweede plaats komt. Zij steken hierbij de hand in eigen boezem, want onder kiezers is het percentage dat het eens is met de stelling 'tegen beter weten in beloven politici meer dan zij kunnen waarmaken' al jaren verreweg het hoogste (> 90 procent) van alle stellingen waarmee politiek wantrouwen wordt gemeten. Andere potentiële oorzaken aan de kant van politici zelf worden door Kamerleden duidelijk minder vaak van belang geacht: de snelle doorstroming in het parlement, een gebrek aan Kamerleden met een eigen achterban, het aantal politici met werkervaring buiten de politiek (bij dat laatste tekenen enkele senatoren aan dat de Eerste Kamer in dit opzicht een uitzondering vormt). Vaker wordt gewezen naar de rol van de media – zowel de 'klassieke' als de sociale media – in de informatievoorziening over de politiek, en naar de verplaatsing van bevoegdheden naar het Europese en het internationale niveau.

Kamerleden van de ChristenUnie vallen op doordat zij over het algemeen de genoemde oorzaken wat minder belangrijk vinden. Bij andere partijen is soms een afwijkend beeld ten opzichte van een specifieke genoemde oorzaak: PVV en SP zijn iets minder bezorgd over de rol van de sociale media; de VVD is iets minder dan andere partijen geneigd loze beloften een belangrijke oorzaak te vinden; transparantie in de beleidsvorming leeft minder bij CDA

Kamerleden, maar zij zien Kamerleden zonder eigen achterban juist wel als een belangrijke oorzaak van gering vertrouwen; D66 en in mindere mate ook Denk zien de verplaatsing van bevoegdheden iets minder vaak als probleem. Soms is een duidelijk patroon zichtbaar, zoals wanneer oudere en grotere partijen de politieke fragmentatie vaker aanmerken als een belangrijke oorzaak van politiek wantrouwen (vooral VVD, CDA en D66) en kleinere en/of nieuwere partijen daar minder zwaar aan tillen.

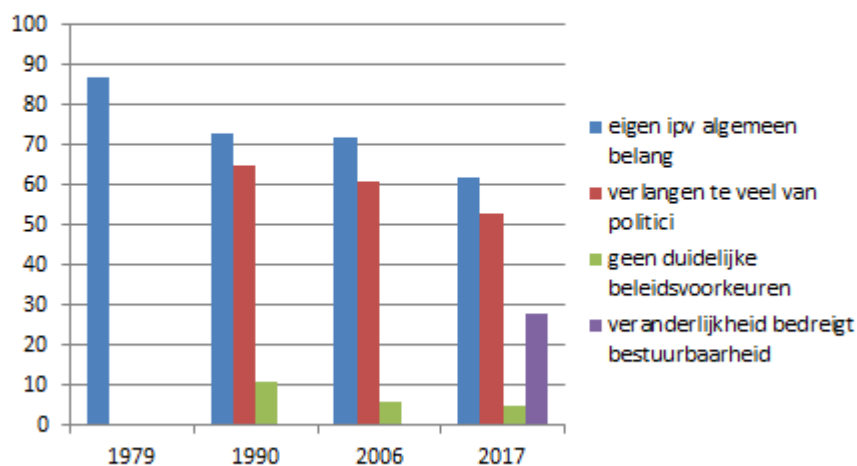
Aan de hand van een aparte reeks stellingen is Kamerleden ook gevraagd naar hun vertrouwen in burgers. Soms is zo'n stelling vrijwel letterlijk de tegenhanger van stellingen waarmee het vertrouwen van burgers in politici wordt gemeten, zoals de stelling 'tegen beter weten in verlangen de meeste burgers te veel van politici' (vergelijk de bovengenoemde stelling over het tegen beter weten in doen van te veel loze beloften door politici).

Het percentage dat het eens is met deze stellingen lijkt door de tijd af te nemen, wat betekent dat het wantrouwen van Kamerleden in burgers slinkt. Bij de stelling 'de meeste burgers letten meer op hun eigen belang dan op het algemeen belang' kunnen we teruggaan tot 1979, toen 87 procent van de Tweede Kamerleden en 92 procent van de Eerste Kamerleden aangaf het daarmee eens te zijn; in 2017 was dit teruggelopen tot 61 (Tweede Kamer) en 39 (Eerste Kamer) procent. Vanaf 1990 zien we een vergelijkbare afname van wantrouwen bij de stelling dat burgers tegen beter weten in te veel van politici verlangen.

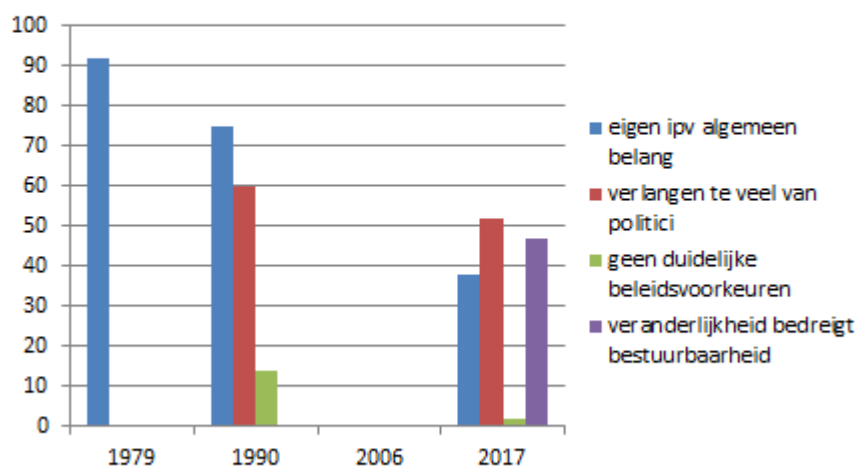
De stelling 'veel kiezers van mijn partij hebben geen duidelijke beleidsvoorkeuren' kon nooit op veel instemming rekenen, maar in beide kamers loopt ook dit verder terug. Ook de dit jaar nieuw toegevoegde stelling 'de veranderlijkheid van de kiezer bemoeilijkt de bestuurbaarheid van het land' vindt weinig steun in de Tweede Kamer (24 procent), maar duidelijk meer in de Eerste Kamer (48 procent). De verschillen tussen partijen zijn hier niet zo groot, al vindt de stelling dat de meeste burgers vooral op hun eigen belang letten iets meer weerklank bij PVV en VVD, en is de zorg om de bestuurbaarheid ten gevolge van de veranderlijke burger ook groter bij de VVD.

Figuur 5a, b [% (helemaal) mee eens]

Oordelen over burgers: TK



Oordelen over burgers: EK



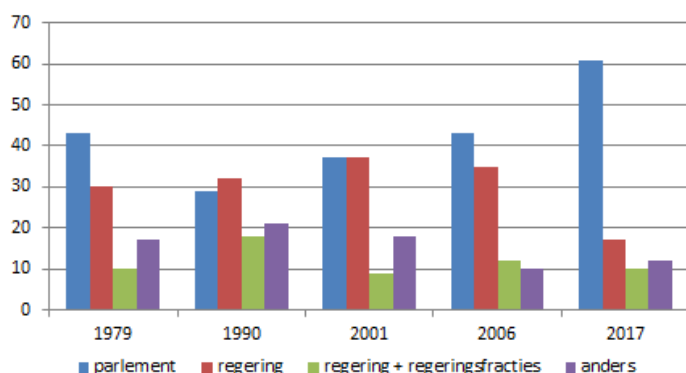
Hoofdstuk 3: Kamerleden en de regering

Spanning tussen norm en feit

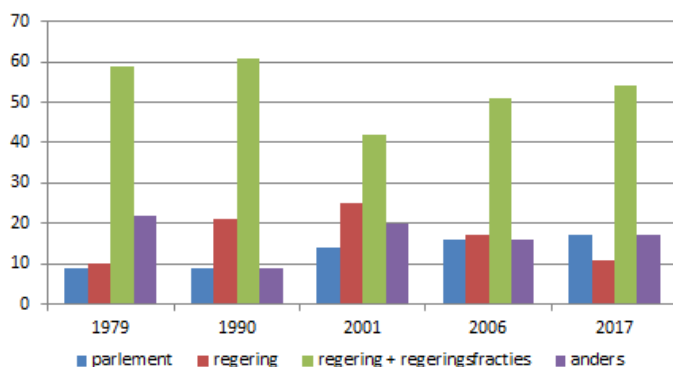
Bij de bespreking van verschillende democratiemodellen in Hoofdstuk 1 zagen we dat Kamerleden gemiddeld veel belang hechten aan een duidelijke scheiding tussen de taken van het parlement en die van de regering. In internationaal-vergelijkend opzicht is dit opmerkelijk omdat Nederland een parlementair stelsel kent waarvan het kenmerk is dat de regering voortkomt uit de meerderheid in het parlement. Het is moeilijk om in de praktijk van het parlementaire stelsel recht te doen aan het normatief beleden staatsrechtelijk dualisme. Die spanning tussen dualistische norm en monistische praktijk kenmerkt de verhouding tussen Kamerleden en de regering voortdurend, zoals blijkt uit de antwoorden op de vragen wie de hoofdlijnen van het overheidsbeleid behoort te bepalen, en wie dat feitelijk doet.

Figuur 6a, b (% , alleen Tweede Kamerleden)

Wie behoort hoofdlijnen beleid te bepalen?



Wie bepaalt hoofdlijnen beleid feitelijk?



Van 1979 tot nu fluctueren de percentages Tweede Kamerleden die vinden dat vooral het parlement of juist de regering de hoofdlijnen van het beleid behoren te bepalen; meestal ontlopen die percentages elkaar niet veel, maar in 2017 zien we dat het parlement de regering ruim verslaat als beleidsbepaler – mogelijk een gevolg van de periode 2012-2017 waarin de regering genoopt was steun te zoeken bij oppositiepartijen in de Tweede Kamer met het oog op de haalbaarheid van de voorstellen in de Eerste Kamer. Hoe dat ook zij, beide antwoorden – het parlement en de regering – zijn te verdedigen vanuit dualistisch oogpunt. Dat geldt niet voor de regering samen met de regeringsfracties als beleidsbepaler, en met uitzondering van 1990 schommelt het percentage Kamerleden dat hiervoor kiest rond 10 procent. Interessant is dat in 2017 toch nog 20 procent van de CDA Kamerleden en 27 procent van hun PvdA collega's vindt dat het zo behoort te gaan. Gevraagd naar de feitelijke beleidsbepaling is dit met afstand het meest gekozen antwoord, terwijl het parlement en zelfs de regering nog maar weinig genoemd worden als beleidsbepaler. Iets vergelijkbaars is te zien bij de vragen wie het uiteindelijk beleidsresultaat behoort te beoordelen (in alle edities van het onderzoek kiezen 9 van de 10 Kamerleden voor 'het parlement als geheel') en wie het feitelijk beoordeelt (dan kiezen veel minder Kamerleden (ruim 50 procent) voor 'het parlement als geheel'). Met iets andere percentages vertonen de antwoorden van de Eerste Kamerleden diezelfde spanning tussen norm en feit in de verhouding tussen regering en parlement.

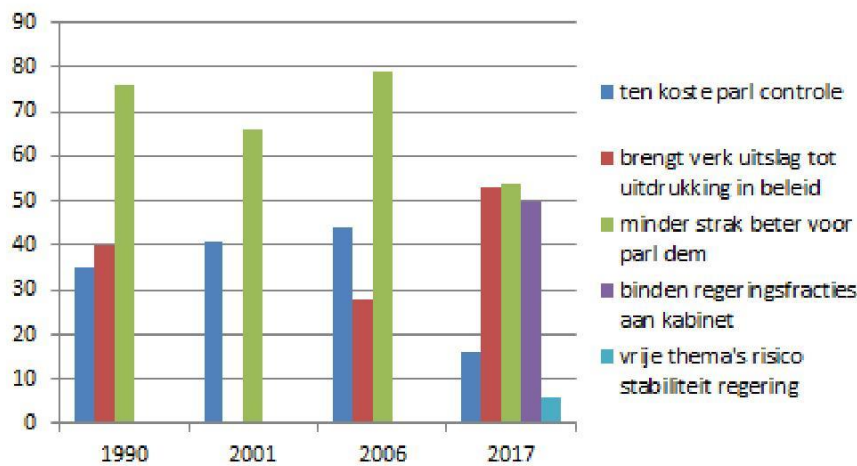
Regeerakkoorden

Een door voorstanders van een dualistische verhouding tussen regering en parlement veel genoemde steen des aanstoots is het regeerakkoord: daarin maken de aanstaande regering en regeringsfracties immers afspraken over de hoofdlijnen van het overheidsbeleid.

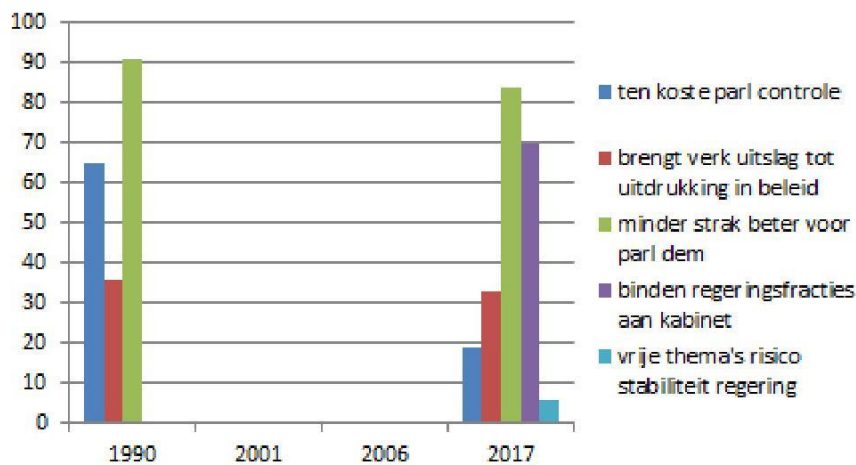
In figuur 7 zien wij die kritische houding ten opzichte van regeerakkoorden echter alleen terug in steun voor de stelling dat minder strakke regeerakkoorden de parlementaire democratie ten goede komen, en zelfs daar zien wij in 2017 een opmerkelijke daling: nog amper de helft van de Tweede Kamerleden was het (helemaal) eens met deze stelling. De stelling dat regeerakkoorden ten koste gaan van de vervulling van de controlerende taak van het parlement vond in 1990, 2001 en 2006 nog steun bij een omvangrijke minderheid van de Tweede Kamerleden, maar in 2017 zakt ook dat terug naar 14 procent. Vooral ChristenUnie en SGP, maar ook VVD en PvdA vinden dat regeerakkoorden de controlerende taak niet in de weg staan. Omgekeerd zijn in 2017 duidelijk meer Tweede Kamerleden (een meerderheid) het (helemaal) eens met de stelling dat door het sluiten van regeerakkoorden de uitslag van de verkiezingen beter tot uitdrukking komt in het regeringsbeleid. Vooral Kamerleden van de PvdD, PVV en SP blijven het oneens met deze stelling. Wel vindt in 2017 bijna de helft van de Tweede Kamerleden dat regeerakkoorden eerder de regeringsfracties aan het kabinet binden dan het kabinet aan de regeringsfracties en zijn er amper Kamerleden die vrezen dat vrije thema's die niet in het regeerakkoord zijn opgenomen de stabiliteit van de regering bedreigen, maar hier ontbreekt de mogelijkheid van vergelijking met onderzoeken uit eerdere jaren. Al bij al lijkt er in 2017 een minder negatieve houding tegenover regeerakkoorden in de Tweede Kamer te zijn. Hierbij moet wel worden aangetekend dat ten

Figuur 7a, b [% (helemaal) eens]

Oordelen over regeerakkoorden: TK



Oordelen over regeerakkoorden: EK



tijde van de interviews in 2017 al wel duidelijk was welke coalitie zou aantreden, maar de Kamerleden nog geen ervaring hadden opgedaan met de werking van het regeerakkoord van het kabinet Rutte 3. In de Eerste Kamer staan de leden gemiddeld kritischer tegenover het verschijnsel regeerakkoord dan in de Tweede Kamer, waarbij enkele senatoren er op wijzen dat met name de vraag naar de binding van de regeringsfracties aan het akkoord niet van toepassing is op de Eerste Kamer. Wel zien we dezelfde ontwikkeling als in de Tweede Kamer (lagere percentages Kamerleden die het eens zijn dat regeerakkoorden ten koste gaan van de controlerende taak, en dat minder strakke regeerakkoorden beter zijn), maar hier kunnen wij de antwoorden uit 2017 alleen vergelijken met die uit 1990.

Meer- of minderheidscoalitie

Die recente mildere houding tegenover regeerakkoorden ligt niet in lijn met het voortdurende normatieve belang dat aan dualisme wordt gehecht. Dat geldt ook voor het geringe enthousiasme voor minderheidsregeringen. Omdat een minderheidsregering bij elk beleidsvoorstel op zoek moet naar een meerderheid in beide Kamers zijn strakke regeerakkoorden alleen maar lastig en ontstaat vanzelf een meer dualistische verhouding. Het Nederlandse bestel is minderheidsregeringen relatief goed gezind door niet vooraf van het parlement een positief vertrouwensvotum (investituur) te eisen², en doordat het een sterk ontwikkeld commissiestelsel in beide Kamers kent waarmee oppositiepartijen een kanaal geboden wordt om hun invloed op het beleid uit te oefenen. Toch worden minderheidsregeringen zelden gevormd. Om daar een beter beeld van te krijgen is aan Kamerleden twee vragen voorgelegd, één met betrekking tot de wenselijkheid van een meerderheidscoalitie in de Tweede Kamer, en één met betrekking tot diezelfde wenselijkheid ook in de Eerste Kamer. Om ruimte te bieden aan genuanceerde opvattingen is de vraag niet in voor/tegen format gegoten, maar is Kamerleden gevraagd zich te plaatsen op een schaal met als ene uiterste 'een vaste meerderheid is essentieel' en als andere uiterste 'een minderheidscoalitie is geen probleem' (zie tabel 1).

Als we de middenpositie ('4' op de schaal) buiten beschouwing laten zien we dat meer Kamerleden geporteerd zijn voor een regering die stoelt op een vaste meerderheid in de Tweede Kamer (49 procent van de Tweede Kamerleden en 51 procent van de Eerste Kamerleden) dan voor een minderheidscoalitie (respectievelijk 38 en 39 procent). Een substantiële minderheid in beide Kamers acht minderheidscoalities in de Tweede Kamer dus geen probleem. Aan beide zijden vinden de uiterste posities weinig aftrek, maar aan de kant van de schaal die ertoe neigt minderheidscoalities geen probleem te vinden is het de meest gematigde positie ('5') die het meest wordt gekozen. Aan de kant van de schaal die meerderheidscoalities als essentieel ziet is het juist positie '2' die vaker wordt gekozen. Vrij vertaald: de Tweede Kamerleden die minderheidscoalities geen probleem vinden zijn iets minder sterk overtuigd dan Tweede Kamerleden die meerderheidscoalities essentieel vinden. Onder Eerste Kamerleden is de verdeling wat dat betreft meer symmetrisch.

² Al valt te verdedigen dat vanaf 2012 de aanwijzing van de formateur bij Kamermeerderheid een vorm van investituur is.

Tabel 1. Opvattingen over meerderheids- of minderheidsregering (%)

	Meerderheidscoalitie in de Tweede Kamer is essentieel				Minderheidscoalitie in de Tweede Kamer is geen probleem			
	1	2	3	4	5	6	7	N
Eerste Kamerleden	7	27	17	10	10	24	5	59
Tweede Kamerleden	3	26	20	13	23	11	4	92

	Meerderheidscoalitie in de Eerste Kamer is essentieel				Minderheidscoalitie in de Eerste Kamer is geen probleem			
	1	2	3	4	5	6	7	N
Eerste Kamerleden	2	12	15	20	15	24	12	59
Tweede Kamerleden	3	13	23	13	16	17	14	92

Wel moet worden aangetekend dat er hier duidelijke verschillen zijn tussen Kamerleden van verschillende partijen. Zo zijn Kamerleden van ChristenUnie en VVD aanmerkelijk aarzelender over een minderheidscoalitie in de Tweede Kamer dan Kamerleden van SGP, GroenLinks en PVV.

De meeste Kamerleden vinden een vaste meerderheid voor de regering minder noodzakelijk in de Eerste Kamer. In beide Kamers bevindt rond de helft van de ondervraagde leden zich aan de kant van de schaal waar een minderheidscoalitie in de Senaat geen probleem wordt gevonden. Verder valt op dat in de Eerste Kamer de middenpositie relatief veel wordt gekozen: 1 op de 5 senatoren vindt het kennelijk moeilijk hierover een positie te kiezen. Ook hier zijn de ondervraagde Kamerleden van SGP, GroenLinks en PVV het minst negatief over een minderheidsregering. Al met al lijkt het taboe op minderheidskabinetten, zeker op minderheidskabinetten in de Eerste Kamer, minder absoluut dan vaak wordt verondersteld.

Kamerleden en Europese beleidsvorming

De verhouding met de uitvoerende macht op het terrein van Europese beleidsvorming vraagt bijzondere aandacht omdat de Nederlandse regering daarin slechts onderdeel is van het besluitvormend orgaan, en omdat ook de Europese Commissie hier een rol speelt. In eerdere Parlementsonderzoeken is aan Kamerleden gevraagd of zij vonden dat het Nederlandse parlement te veel, voldoende, of te weinig controle uitoefent op de opstelling van de Nederlandse regering in de Raad van Ministers van de Europese Unie. In 1979 vond nog een

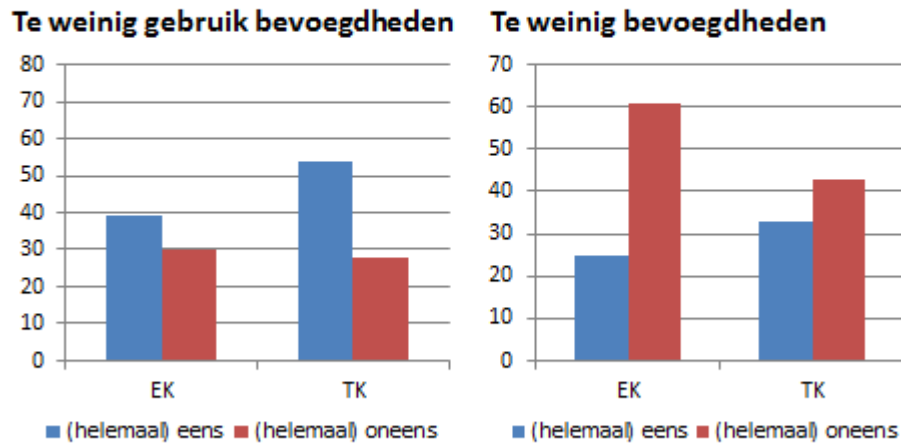
meerderheid van de Tweede Kamerleden dat er voldoende controle werd uitgeoefend, maar in de drie volgende onderzoeken (1990, 2001 en 2006) was dat nog slechts rond 20 procent, terwijl steeds rond 80 procent in deze jaren van oordeel was dat er te weinig controle werd uitgeoefend. Er is geen reden om te veronderstellen dat dit nu anders zal zijn, en dat roept de vraag op waarom de parlementaire controle te kort schiet: maakt het Nederlandse parlement te weinig gebruik van de bestaande bevoegdheden om controle uit te oefenen op de opstelling van de Nederlandse regering in Brussel, of heeft het parlement te weinig bevoegdheden om die controle uit te oefenen? Dezelfde vraag kan gesteld worden over de controle door het Nederlandse parlement op initiatieven van de Europese Commissie: te weinig bevoegdheden of te weinig gebruik van de bestaande bevoegdheden?

Figuur 8 laat zien dat in beide Kamers de meeste leden vinden dat er te weinig gebruik wordt gemaakt van bestaande bevoegdheden en minder leden vinden dat er te weinig bevoegdheden zijn, zowel voor de controle op de opstelling van de Nederlandse regering in Brussel, als voor de controle op nieuwe initiatieven van de Commissie. Het percentage leden dat vindt dat er te weinig gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheden is vooral hoog in de Tweede Kamer (zowel ten aanzien van de controle op de regering als ten aanzien van de controle op de Commissie een meerderheid), en het percentage dat het *niet* eens is met de stelling dat de huidige bevoegdheden ontoereikend zijn is vooral hoog in de Eerste Kamer (eveneens in beide gevallen een meerderheid).

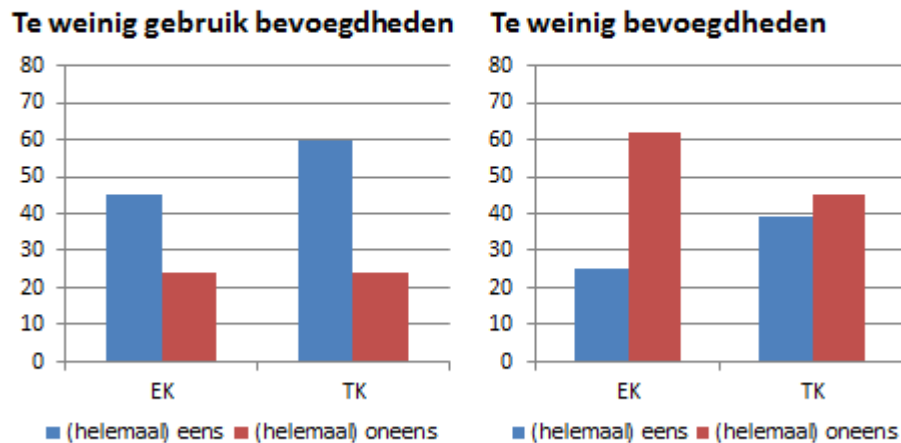
Het is uiteraard ook mogelijk dat Kamerleden vinden dat er te weinig gebruik wordt gemaakt van de bestaande bevoegdheden en die bevoegdheden onvoldoende zijn. Zo zijn de partijen met veel Kamerleden die vinden dat de bevoegdheden niet genoeg gebruikt worden (PVV, GL, SP bij de controle op de regering, PVV, GL, SGP, ChristenUnie en PvdD bij de controle op de Commissie) ook de partijen waarvan veel Kamerleden meer bevoegdheden wensen.

Figuur 8a, b (%)

Controle Parlement opstelling Regering in EU Raad van Ministers



Controle Parlement initiatieven Europese Commissie



Hoofdstuk 4: Kamerleden over het tweekamerstelsel

De 'meerwaarde' van de Eerste en van de Tweede Kamer

In de voorgaande hoofdstukken is steeds een uitsplitsing gemaakt tussen de antwoorden van Eerste- en Tweede Kamerleden. Dit hoofdstuk is expliciet gewijd aan het tweekamerstelsel. Om ook ruimte te bieden aan opvattingen hierover die in de staatsrechtelijke en politicologische literatuur niet of minder aan bod komen, zijn allereerst 'open vragen' (dat wil zeggen: vragen zonder vaste antwoordmogelijkheden) gesteld over de meerwaarde van de Eerste en de Tweede Kamer, zowel idealiter als in de praktijk. Voor sommige Kamerleden waren deze vragen ook een aanleiding om bepaalde hervormingen aan te bevelen (afschaffing van de Eerste Kamer, al dan niet onder gelijktijdige invoering van een hof voor constitutionele toetsing, samenvoeging van beide Kamers, etc.). Hier beperken wij ons tot de antwoorden met betrekking tot de 'meerwaarde', en tot de hoofdlijnen in die antwoorden: het is niet mogelijk om in een korte samenvatting recht te doen aan alle variëteit en nuancering in de soms uitgebreide antwoorden.

- De Eerste Kamer

De vraag naar de meerwaarde van de Eerste Kamer werd overwegend beantwoord met een verwijzing naar de kwaliteitsbewaking van wetsvoorstellen, waarbij het begrip kwaliteit meestal werd ingevuld als rechtsstatelijkheid en consistentie (zowel intern als met bestaande andere wetgeving) enerzijds, en handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid anderzijds. Van die kwaliteitstoets zou volgens sommigen ook een preventieve werking uitgaan voor de Tweede Kamer en de regering. Er is wat betreft deze invulling van wat de meerwaarde van de Eerste Kamer idealiter zou zijn ook weinig verschil tussen Eerste- en Tweede Kamerleden. Daarbij werd soms een verband gelegd met de fase in het wetgevingsproces waarin de Eerste Kamer aan bod komt: 'Wetgeving wordt heel intensief voorbereid (...). Een amendement kent echter niet die zorgvuldige voorbereiding. Eén (Tweede) Kamerlid kan er zo een amendement in fietsen. Dat mag niet doorgaan zonder dat er correctie op kan komen' (lid TK). Ook werd enkele keren genoemd dat de Eerste Kamer hierbij, meer dan de Tweede Kamer, let op de Europese dimensie: 'Zij zitten veel meer in de Europeesrechtelijke toets dan wij, terwijl toch 80% Europees bepaald is. Dat is eigenlijk heel gek' (lid TK).

Af en toe werd aan de kwaliteitsbewaking door Eerste Kamerleden de vertragende werking toegevoegd: 'Dat de Eerste Kamer in zekere zin een blok aan je been is, vanuit het perspectief van een overactieve regering die wetgeving er rap door wil drukken, dat kan geen kwaad' (lid EK).

Twee factoren komen regelmatig terug als cruciaal voor de kwaliteitsbewaking. In de eerste plaats is dat de distantie van de Eerste Kamer ten opzichte van de dagelijkse politiek: formeel geen binding aan het regeerakkoord en minder partijbinding: 'Eerste Kamerleden zijn belangrijker dan Eerste Kamerfracties – ik vind dat je echt ziet dat Eerste Kamerleden daar

tegen de fracties in durven gaan' (lid TK); 'Mijn collega's zijn vaak al minister geweest, of burgemeester of wat dan ook. Die hoeven niet meer hogerop te klimmen binnen hun partij en kijken dus echt naar de haalbaarheid en toepasbaarheid van de wet, en laten zich minder leiden door een regeerakkoord, of door wat ze denken dat de achterban van hen wil.' (lid EK).

De tweede factor is de maatschappelijke expertise die in de Eerste Kamer is bijeen gebracht: 'Het feit dat wij allemaal mensen hebben die in de praktijk werken' (lid EK). 'Dat je vaak op basis van expertise, van kennis die gebaseerd is op wat je gewoon in je normale baan doet, elkaar over partijlijnen heen kunt vinden' (lid EK); 'Het inbrengen van wetenschappelijke en maatschappelijke expertise en daardoor het wat fundamenteeler nadenken over de inrichting van de maatschappij' (lid EK). Dit wordt ook wel genoemd als meerwaarde ten opzichte van een constitutionele toetsing als alternatief voor de Eerste Kamer. Verwant aan deze opmerkingen over de samenstelling van de Eerste Kamer werd door één senator ook gewezen op het geringere verloop ten opzichte van de Tweede Kamer: 'Ook al kunnen er tien kabinetten vallen, wij hebben gewoon iedere vier jaar verkiezingen en anders niet. Dat maakt dat je ook meer kennisopbouw kunt krijgen' (lid EK).

Sommige Kamerleden zijn meer tevreden dan andere over de mate waarin de Eerste Kamer deze meerwaarde in de praktijk ook realiseert, in het bijzonder t.a.v. het toetsen op uitvoerbaarheid, maar steeds wordt de politisering van de Eerste Kamer als de grootste belemmering gezien, ook door Eerste Kamerleden zelf. 'Ze verwerpen eerder te weinig dan te veel door politieke druk' (lid TK); 'Er zijn ook voorbeelden te noemen waar de Eerste Kamer vond dat het geen goede wetgeving is en dat het vanwege politiek gedoe toch gerealiseerd is' (lid TK); 'In de praktijk is het steeds meer een volle politieke toets en daarmee doet de Eerste Kamer hetzelfde als de Tweede Kamer, maar dan met minder tijd' (lid TK); 'Het wordt steeds politieker, ik betreur dat' (lid EK); 'de Eerste Kamer is een politieke kamer en doet aan politiek, maar verpakt dat als Chambre de Réflexion' (lid EK). Als gevolg van deze politisering zou de Eerste Kamer volgens een Tweede Kamerlid vooral nog kritisch zijn over initiatiefwetten, en te volgzzaam als het gaat om regeringsvoorstellen.

Door sommige Tweede Kamerleden wordt het feit dat veel Eerste Kamerleden naast het parlementaire werk nog een beroep uitoefenen niet als een meerwaarde gezien, maar juist als een probleem, al wordt dat meestal niet zo stellig verwoord als door dit Tweede Kamerlid: 'Chambre de Réflexion – kom op zeg. Chambre de Corruption is het! Al die senatoren met al die petten op en al die verschrikkelijke nepotistische toestanden: het grenst aan corruptie. De belangenverstrengeling is zo groot dat het wonderlijk is dat dat niet veel meer de media haalt'.

Ook het eerder genoemde punt dat senatoren minder afhankelijk zijn omdat zij geen carrière meer hoeven maken blijft niet onweersproken: 'Het is alleen een Chambre de Réflexion omdat er zoveel ijdele mensen zitten die zo vaak in de spiegel kijken: je telt pas mee in de Eerste Kamer als je je eigen 'nacht van....' hebt gehad' (lid TK).

- De Tweede Kamer

De vraag naar de meerwaarde van de Tweede Kamer leverde bij veel Kamerleden enige verwarring op: meerwaarde ten opzichte van wat? 'De meerwaarde van de Tweede Kamer? Zonder Tweede Kamer was er niets!' (lid TK); 'Zorgen dat we geen dictatuur krijgen – dat is eigenlijk de bottom line' (lid TK). Veel Kamerleden sluiten aan bij de staatsrechtelijke taken van medewetgever en controleur van de regering. Maar het valt vooral op hoe vaak het zijn van volksvertegenwoordiging wordt gezien als meerwaarde van de Tweede Kamer, zowel door leden van de Tweede als van de Eerste Kamer: 'Het is gewoon de volksvertegenwoordiging, dat is gewoon de kern van de zaak: het kanaliseren van de wil van de kiezer in herkenbare standpunten van politieke partijen' (lid EK); 'Echt het vertegenwoordigen van mensen; zorgen dat mensen door het hele land gehoord worden' (lid TK).

Vaak wordt die vertegenwoordigende rol verbonden met beleidsvorming of wetgeving: 'De discussie die leeft in de maatschappij voeren en op een heldere manier laten leiden tot wetgeving' (lid TK), 'Dingen die leven in de samenleving signaleren en oppakken' (lid TK); 'Geweldloze, woordelijke, strijd over hoe je vindt dat de maatschappij moet worden ingericht. Dat gaat veel meer [dan in de Eerste Kamer] over daadwerkelijke politieke afwegingen en vertegenwoordiging' (lid EK). Maar in sommige antwoorden wordt het al als een meerwaarde gezien dat de Tweede Kamer een platform biedt waar verschillende opvattingen die in de maatschappij leven geuit worden: 'Een platform waar de representanten van de kiezers elkaar ontmoeten. Ik zou zeggen: koester dat, want – kort door de bocht – dit voorkomt revoluties, opstanden en relletjes, autobanden en brandende barricades' (lid TK); 'Uiting geven aan emoties die op een bepaald moment in de samenleving leven. Daar is de Eerste Kamer niet voor bedoeld, maar dat mag de Tweede Kamer wel als haar taak zien. Dat is ook een facet dat het vertrouwen in de politiek in stand helpt houden' (lid EK). Een enkeling verbindt dat zelfs met amusementswaarde: 'de Tweede Kamer is het politieke theater bij uitstek. Daarin vloeit bloed of vloeien er tranen. Daar is waar het gebeurt!' (lid TK).

In sommige antwoorden wordt tenslotte gewezen op de grote symbolische waarde van de Tweede Kamer, bijvoorbeeld: 'De symbolische functie van het hart van de democratie. Ik ben zelf ooit als 12-jarig meisje op bezoek geweest in de Tweede Kamer en dat heeft toen heel veel indruk op me gemaakt' (lid EK).

Over de mate waarin de Tweede Kamer haar meerwaarde in de praktijk realiseert verschillen opnieuw de meningen in beide Kamers. Het belangrijkste kritiekpunt dat hierbij in verschillende bewoordingen naar voren wordt gebracht is de 'hijgerigheid': de gerichtheid op incidenten en de detailzucht, ten koste van een integrale visie op de lange termijn. 'Te veel van de ene hype naar de andere zonder dat er gelet wordt op het integrale karakter van het beleid' (lid EK); 'te media gedreven, waardoor het belangrijk is om vragen te stellen over wat er op de voorpagina van de krant stond' (lid TK); 'In plaats van het beleid op hoofdlijnen te bepalen, als ambtenaren elke punt en komma bekijken' (lid EK); 'Het een keer roepen van

iets, dat lukt meestal nog wel, maar de vasthoudendheid om daar vervolgens structureel mee aan de slag te gaan, die ontbreekt vaak' (lid TK).

Naast de rol van de media, wordt in veel reacties een verband gelegd met de geldingsdrang van veelal jongere Tweede Kamerleden die nog carrière moeten maken: 'Er wordt tijd vermorst met de actualiteit en de profileringsdrang van individuele parlementariërs' (lid EK); 'Er zitten te veel jonge witte mannen in de Tweede Kamer. Te veel testosteron, te weinig rust en te weinig afstandelijkheid' (lid TK). Maar een enkeling heeft ook kritiek op de organisatie van de werkzaamheden in de Tweede Kamer: 'Ik weet de donderdagavond tevoren pas de plenaire agenda van de week erna. Dat leidt tot ongewenst gedrag want je hebt het allemaal druk en je gaat op een gegeven ogenblik te weinig vooruit kijken en te weinig tevoren je huiswerk doen' (lid TK). Verder wordt ook de fragmentatie van het politieke landschap als oorzaak genoemd: 'Die versplintering maakt het te diffuus' (lid TK), 'Een fractie van 9 tot 10 man, dan heb je de minimale kritische massa om al die ministeries op een nette manier te bestrijken' (lid EK).

Een tweede zorgpunt, vooral binnen de Tweede Kamer zelf, betreft de meerwaarde van de Tweede Kamer als platform voor het maatschappelijk debat: 'Een echt debat, met wisseling van argumenten en het compromis, raakt steeds verder uit het vizier' (lid TK); 'Er is te weinig werkelijk debat, niet alleen over wat je wilt, maar ook waarom. Dat is in de eerste plaats belangrijk voor de kiezers, maar ook omdat je soms wel het 'waarom' blijkt te delen en dan makkelijker tot een gezamenlijke oplossing komt' (lid TK). De belangrijkste oorzaak die hiervoor wordt genoemd is de binding van regeringsfracties aan het regeerakkoord: 'te veel conformeren aan het regeringsbeleid door coalitiefracties' (lid TK); 'Een dichtgetimmerd regeerakkoord gecombineerd met dociele onervaren Kamerleden' (lid TK); 'Stemvee! Zeker de regeringsfracties: verschrikkelijk' (lid TK). Maar ook andere fracties wordt verweten te reactief te zijn. Daardoor zijn er naar het oordeel van sommigen in Eerste en Tweede Kamer eigenlijk te weinig initiatiefwetten.

Tenslotte wordt af en toe de te grote invloed van lobbyisten genoemd.

Het beeld dat oprijst uit de soms uitgebreide reacties van Kamerleden is van een tweekamerstelsel dat idealiter een taakverdeling kent waarbij de Tweede Kamer de vertegenwoordigende rol speelt, waardoor daar de politieke strijd gevoerd wordt over de inrichting van onze samenleving, en waarbij de Eerste Kamer de neerslag van die politieke strijd in de vorm van wetsvoorstellen aan een kwaliteitstoets onderwerpt. Afgezien van Kamerleden die in een tweekamerstelsel geen enkele meerwaarde zien, wordt dit beeld van complementaire functies door velen aan beide zijden van het Binnenhof geschetst.

In de praktijk doet, volgens veel van onze respondenten, de noodzaak tot het maken van (en het zich houden aan) afspraken om tot coalitievorming te komen afbreuk aan dit ideaalbeeld: in de Tweede Kamer wordt daardoor het politieke debat voorspelbaar en steriel, en in de Eerste Kamer vervuilt het de kwaliteitsbewaking. Daarnaast heeft de Tweede Kamer het moeilijk om een balans te vinden tussen het verwoorden van wat leeft in de samenleving en

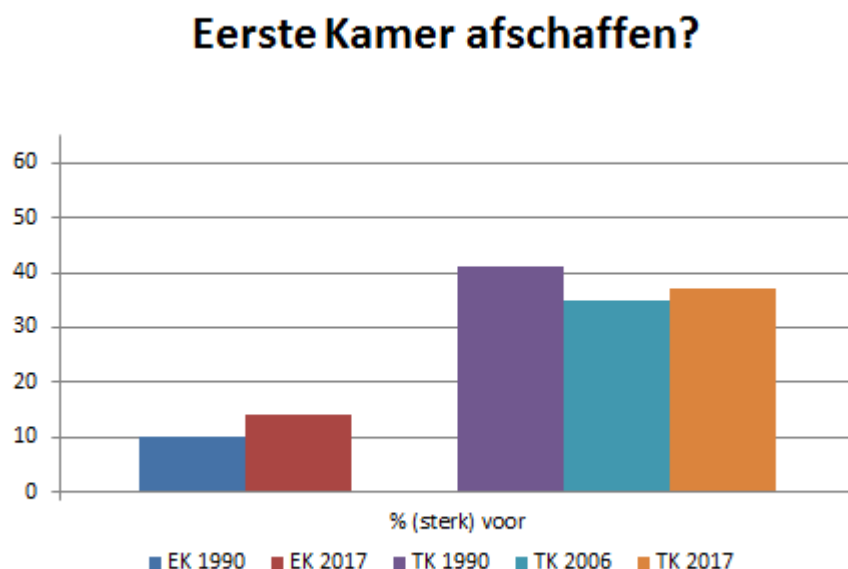
het hijgerig aansluiting zoeken bij de actualiteit in de media, terwijl de Eerste Kamer een balans moet vinden tussen de inbreng van maatschappelijke expertise en een verstrengeling van politieke en maatschappelijke belangen.

Hervormingen van het tweekamerstelsel

Na zo de meerwaardes van beide Kamers, idealiter en in de praktijk, te hebben geschetst hebben wij de Kamerleden een aantal opties voorgelegd voor wijziging van het tweekamerstelsel.

De verstgaande optie is de afschaffing van het tweekamerstelsel – in feite de afschaffing van de Eerste Kamer, want afschaffing van de direct verkozen Tweede Kamer is nooit serieus overwogen. De steun voor deze optie is altijd beperkt geweest, en om voor de hand liggende redenen is die steun in de Eerste Kamer zelf nog kleiner dan in de Tweede Kamer. Overigens stelden enkele senatoren nu tegen afschaffing te zijn, maar afhankelijk van wat er dan voor de Eerste Kamer in de plaats zou komen eventueel voor afschaffing te zijn. In figuur 9 lijkt de steun voor afschaffing van de Senaat sinds 1990 iets afgenomen onder Tweede Kamerleden (van 41 procent (sterk) voor afschaffing in 1990 tot 37 procent in 2017), maar dat verschil is te klein om betekenis aan te hechten. Datzelfde geldt voor de lichte toename van steun voor afschaffing in de Eerste Kamer licht is toegenomen (van 10 naar 14 procent). In feite is er in beide Kamers nauwelijks verandering in de opvattingen over afschaffing.

Figuur 9



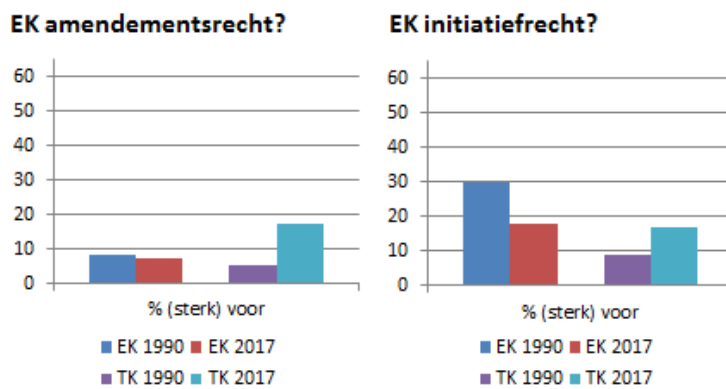
Uitgesplitst naar partij is in 2017 tenminste de helft van de ondervraagde parlementariërs van 50Plus, PVV, en SP voorstander van afschaffing. De Kamerleden van ChristenUnie, SGP, CDA en Denk zijn unaniem tegen afschaffing van de Senaat. Bij D66 houden voor- en

tegenstanders elkaar in evenwicht, en bij GroenLinks vinden wij het hoogste percentage dat niet voor, maar ook niet tegen afschaffing is.

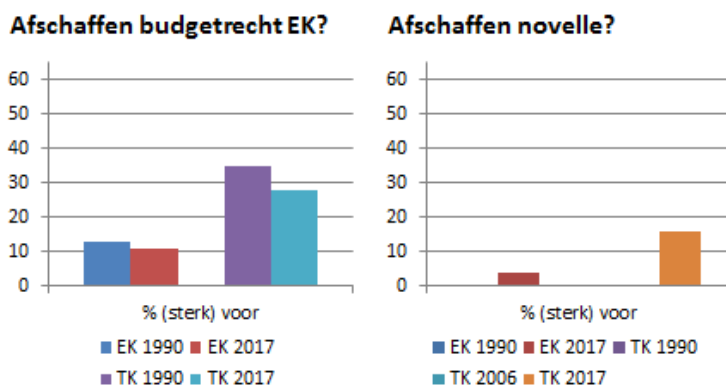
Los van afschaffing zijn vier wijzigingen in het tweekamerstelsel denkbaar: 1) de Eerste Kamer dezelfde bevoegdheden geven als de Tweede Kamer (het recht van initiatief en amendement); 2) de Eerste Kamer minder bevoegdheden geven (afschaffen van het budgetrecht en/of het afschaffen van de praktijk van de novelle); 3) de conflictregeling tussen Eerste en Tweede Kamer aanpassen (een terugzendrecht waarna de Tweede Kamer definitief beslist of een terugzendrecht met behoud van definitieve besluitvorming door de Eerste Kamer); of 4) de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer wijzigen (terug naar verkiezing van de helft van de eerste Kamerleden elke drie jaar, door leden van Provinciale Staten, of directe verkiezing door de bevolking).

Figuur 10a t/m d

Eerste Kamer meer bevoegdheden?



Eerste Kamer minder bevoegdheden?

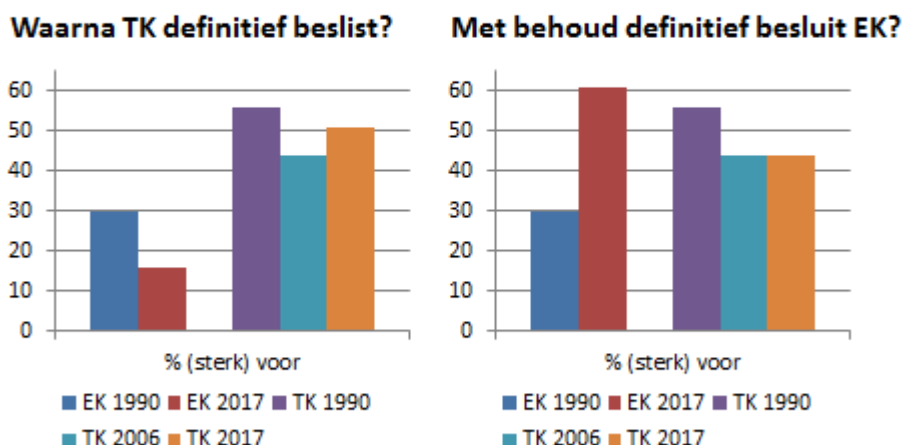


Er blijkt nauwelijks animo te zijn voor een wijziging in de huidige bevoegdheden van de Eerste Kamer. Het wekt geen verbazing dat er in de Eerste Kamer meer animo is voor uitbreiding van de bestaande bevoegdheden (afgezien van het initiatiefrecht!) en dat er in de Tweede Kamer meer steun is voor het afschaffen van bevoegdheden, maar het gaat steeds om kleine minderheden. Afgezien van het feit dat de partijen waar de meeste steun afschaffing van de Eerste Kamer is, meestal ook de partijen zijn waar de steun voor meer bevoegdheden het kleinst en de steun voor minder bevoegdheden het grootst is, zijn de verschillen tussen de partijen niet groot.

Voorstellen met betrekking tot het terugzendrecht vinden meer voorstanders in beide Kamers. De ondervraagde leden van de Eerste Kamer zijn minder geporteerd voor een terugzendrecht waarna de Tweede Kamer de knoop definitief doorhakt. Een krappe meerderheid van de Tweede Kamer ziet wel iets in dat voorstel. Weinig minder Tweede Kamerleden (en veel meer Eerste Kamerleden) zijn voorstander van een terugzendrecht waarbij het voorstel uiteindelijk terugkomt voor finale stemming in de Eerste Kamer (in feite een formalisering van de novelle-praktijk).

Figuur 11a, b

Eerste Kamer terugzendrecht?



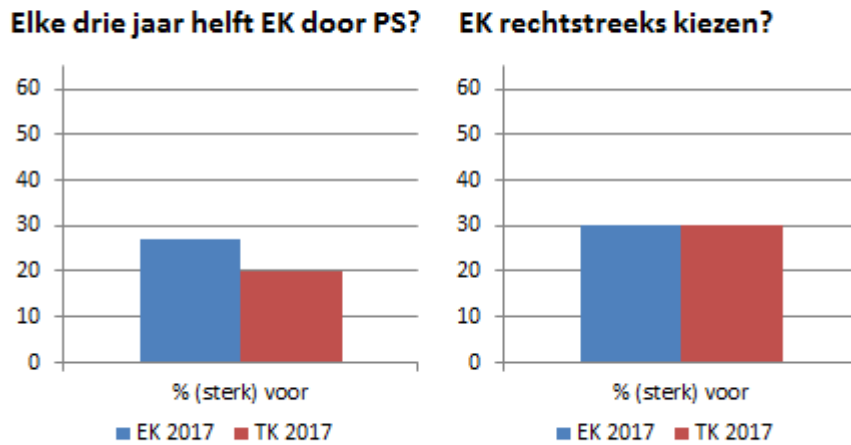
Er zijn relatief veel voorstanders van een terugzendrecht met definitief besluit door de Tweede Kamer onder Kamerleden van VVD, GroenLinks en Denk, terwijl CDA en ChristenUnie op dit punt de minste voorstanders in hun gelederen hebben. Bij PvdA, GroenLinks en 50Plus, ChristenUnie en Denk is relatief veel steun voor een terugzendrecht met behoud van het laatste woord door de Eerste Kamer. VVD-, D66-, PvdD- en vooral PVV-Kamerleden tonen minder dan gemiddeld steun voor dat voorstel.

De voorstellen om de wijze van samenstelling van de Eerste Kamer te veranderen vinden

slechts weinig steun. In beide Kamer zien nog meer leden iets in rechtstreekse verkiezing door de bevolking dan in het vroegere stelsel waarbij elke drie jaar de helft van de Eerste Kamer door de leden van Provinciale Staten werden verkozen.

Figuur 12a, b

Eerste Kamer anders verkozen?



Het gaat dan nog steeds om minder dan een derde van de ondervraagde leden van beide Kamers. Alleen bij de SGP is er steun om de Eerste Kamer niet in één keer door de Statenleden te laten verkiezen. Directe verkiezing vindt relatief de meeste steun bij SP, Denk en 50Plus.